

Magyar Jog



Főszerkesztő
TÓTH MIHÁLY

Szerkesztő
SÁRINÉ SIMKÓ ÁGNES

TANULMÁNYOK

SZALMA JÓZSEF

Egyetemleges és osztott kártérítési felelősség a többes károkozás esetén – különös tekintettel az új Ptk. rendelkezéseire

321. oldal

JOBÁGYI GÁBOR

A magzat jogi helyzete művi megtermékenyítés esetén

329. oldal

PATAKY TIBOR

A gépjármű-biztosítási irányelvekkel kapcsolatos legújabb európai bírósági döntések

336. oldal

STÁL JÓZSEF

A „feljelentő” és a „magánvádló” fogalmának problematikája egy konkrét bírósági ügy tükrében

344. oldal

SURI NOÉMI

Az európai öröklési bizonyítvány mint a határon átnyúló jogérvényesítés eszköze

352. oldal

ZOVÁNYI NIKOLETT

Szereptévesztés megtámogatva – Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái

359. oldal

HAJDÚ GERGELY

A Paksi Atomerőmű kapacitásának bővítése a nemzetközi beruházási választottbíráskodás tükrében

366. oldal

SZEMLE

DUDÁS ATTILA

A hitelszerződések egyoldalú módosításának jogszerűsége a szerb jogban

371. oldal

DEÁK ZOLTÁN

Csemegire emlékeztek Kecskeméten

377. oldal

HOFFMAN ISTVÁN

Hamza Gábor – Siklósi Iván (szerk.): Magyar Jogtudósok V. kötet

379. oldal

SZABÓ ZSANNETT

Könyvbemutató a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán

382. oldal

A Magyar Jogász Egylet pályázati felhívása

384. oldal

Előzetes tájékoztató a XIII. Magyar Jogászgyűlésről

384. oldal

6

Hatvanharmadik évfolyam
2016. június
321–384. oldal

hvgorac

CONTENTS

STUDIES

JÓZSEF SZALMA: Joint and several responsibility in the case of multiple injuries – particularly in light of the provisions of the new Civil Code	321
GÁBOR JOBBÁGYI: The legal standing of the foetus in the case of artificial insemination	329
TIBOR PATAKY: The most recent decisions of the European Court of Justice related to motor insurance directives	336
JÓZSEF STÁL: The problem of the definitions of the "informer" and the "accuser" in light of a specific court case	344
NOÉMI SURI: The European Certificate of Succession as the means of the cross-border validation of rights	352
NIKOLETT ZOVÁNYI: A support of misplaced roles – the anomalies of the state's private law role	359
GERGELY HAJDÚ: Expanding the capacity of the Paks Nuclear Power Plant in view of the international investment arbitration	366

REVIEW

ATTILA DUDÁS: The legality of the unilateral modification of buyer loan agreements in Serbian law	375
ZOLTÁN DEÁK: Remembering Csemegi in Kecskemét	377
ISTVÁN HOFFMAN: Gábor Hamza – Iván Siklósi (editors) Hungarian Jurists. Volume V. (Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 190 p.)	379
ZSANETT SZABÓ: Book presentation at the University of Debrecen Faculty of Law	382

E SZÁM SZERZŐI:

DEÁK ZOLTÁN
ügyész, Kecskemét

DUDÁS ATTILA
egyetemi docens,
Újvidéki Egyetem
Jogtudományi Kar PJT

HAJDÚ GERGELY
PhD-hallgató,
PTE ÁJK

HOFFMAN ISTVÁN
egyetemi docens,
ELTE ÁJK

JOBBÁGYI GÁBOR
egyetemi tanár, PPKE ÁJK

PATAKY TIBOR
ügyvéd

STÁL JÓZSEF
bíró,
Nyíregyházi Törvényszék

SURI NOÉMI
tudományos segédmunkatárs,
PPKE JÁK

SZABÓ ZSANETT
PhD-hallgató,
Debreceni Egyetem

SZALMA JÓZSEF
egyetemi tanár, KGRE ÁJK

ZOVÁNYI NIKOLETT
PhD, tudományos munkatárs,
MTA-DE Köszolgálati Kutatócsoport

Magyar Jog – a Magyar Jogász Egylet folyóirata

ELNÖK: Bánáti János • A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI: Kiszely Katalin, Kukorelli István, Mészár Róza, Réti László, Sárközy Tamás, Szécsényi-Nagy Kristóf, Varga Zs. András, Wellmann György • KIADJA a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 1037 Budapest, Montevideo utca 14. • TELEFON: 340-2304, 340-2305 E-MAIL: info@hvgorac.hu • INTERNET: hvgorac.hu • FELELŐS KIADÓ: Frank Ádám, a kft. ügyvezetője • FELELŐS SZERKESZTŐ: Gábor Zsolt • MŰSZAKI SZERKESZTŐ: Bors Kriszta • TÖRDELŐ: Balás Zsuzsa • KORREKTOR: P. Berka Antónia • NYOMÁS: Multiszolg Bt.

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: Magyar Jogász Egylet 1054 Budapest, Szemere u. 8. fszt. 1. • TELEFON: 311-4880, 311-4013 • FAX: 311-4880/108 m., 311-4013/108 m. E-MAIL: mje@jogaszegylet.hu • INTERNET: jogaszegylet.hu • ELŐFIZETÉSBEN TERJESZTI: a Magyar Posta Zrt. Hírlap Üzletága, 1089 Budapest, Orczy tér 1., valamint a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. ELŐFIZETHETŐ valamenyny postán, kézbesítőknél, e-mailen: hirlapelofizetes@posta.hu, faxon: 303-3440, továbbá a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél, 1037 Budapest, Montevideo utca 14. • TELEFON: 340-2304 • FAX: 349-7600 • TOVÁBBI INFORMÁCIÓ: 06-80/444-444

ELŐFIZETÉSI DÍJ A 2016-OS ÉVRE: 20 160 Ft, 1/2 ÉVRE 10 080 Ft, EGYES SZÁM ÁRA: 1680 Ft. Megjelenik havonta.
HU ISSN 0025-0147

KÖZLEMÉNY

A Szerkesztőbizottság kéri a szerzőktől a kéziratokon a név, a foglalkozás (beosztás) laicsím, telefonszám (vonalas vagy mobil) és az e-mail cím feltüntetését. Kéri továbbá a szerzőket, hogy a kéziratokhoz csatoljanak egy rövid, 15 sort meg nem haladó tartalmi kivonatot, amely tartalmazza a kézirat címének angol fordítását is. A kivonat csatolása a közlés elengedhetetlen feltétele.

A kéziratok a szerkesztőség címére (Magyar Jogász Egylet 1054 Budapest, Szemere u. 8.) nyomtatásban egy példányban küldendő be, de ezenkívül kérjük a kéziratoknak elektronikus formában a következő címre való megküldését is: mje@jogaszegylet.hu.

A közölni kívánt kéziratok terjedelme nem haladhatja meg tanulmány esetén az 1,5, recenzió esetén a 0,5 ívet. A kézirat készítésekor a lábjegyzeteket lapalji lábjegyzetként kérjük beszerkeszteni.

Másodközlésre kéziratot nem fogadunk el, és a bármely okból el nem fogadott kéziratok megőrzéséért nem vállalunk felelősséget. A Szerkesztőbizottság a kéziratok kisebb, nem tartalmi, hanem formai jellegű kijavítására, stilizálására fenntartja a jogot.



ZOVÁNYI NIKOLETT

Szereptévesztés megtámogatva Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái¹

Az állam közjogi státuszát tekintve a legfőbb szuverén, a legfőbb hatalom gyakorlója állampolgárai és területe felett, a nemzetközi közjogi szabályai által biztosított immunitást élvezve más államok beavatkozása alól. A hatalom gyakorlása számos jog mellett azonban kötelezettségeket is ró az államra és szervezetére, amely kötelezettségek teljesítése adott esetben kivitelezhetetlen vagy gazdaságtalan a saját szervezetrendszerén belül. Gondolunk itt különösen a lakosság közszolgáltatásokkal, közjavakkal való ellátására. Az államnak e kötelezettségei teljesítése érdekében a magánjog területén is számos esetben félként kell megjelennie, polgári jogi jogviszonyokat létesítenie. E folyamatokban való részvétele során polgári jogi szerződéseket köt a gazdaság szereplőivel, gazdasági társaságot alapít vagy annak tevékenységében tagként, részvényesként vesz részt, adott esetben kárt okoz állampolgárainak, vagy éppen a piaci versenyre hatást gyakorló magatartást fejt ki.

A magánjogi viszonyok egyik legfontosabb alapelve és sajátossága azonban a felek mellérendeltsége és egyenjogúsága. Különösen igaz ez a felek számára legnagyobb akaratautonómiát biztosító szerződési jog területére. Annak érdekében tehát, hogy az állam a privátszféra szereplőivel kereskedhessen, szerződéses kapcsolatokat létesíthessen, magát mellérendelt félnek és nem a gazdasági szereplők felett elhelyezkedő entitásnak kell, hogy tekintse. A Polgári Törvénykönyv² erre tekintettel rögzíti, hogy az állam jogi személy, azaz a többi jogi személyhez hasonlóan egyenrangú félként vesz részt a polgári jogi jogviszonyokban. A tétel azonban több ponton is megbicsaklani látszik a gyakorlatban. Egyrészt az állam a polgári jog területén kötött szerződéses viszonyaiban többletjogokat vindikál magának, másrészt hajlamos a magánjogi jogviszonyokba közhatalmi szereplőként beavatkozni.

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása körében kötött szerződések esetén hogyan alakul az állam kettős fellépési lehetősége, és ezek miként borítják fel az alapvetően szinallagmatikus viszonyokat, vagy milyen módon hoz-

hatók összhangba a magánjog rendszerével, koncepciójával. Vizsgálatunk kiindulópontjául olyan esetek szolgálnak, mint a Metró-per és a Pécsi Vízmű esete, valamint kiemelt figyelmet szentelünk az állam részvételére a koncessziós és közszolgáltatási szerződésekben, illetve az ezen szerződések kötelezettjeként jelen lévő gazdasági társaságokban. Vizsgálatunk szükségképpen versenyjogi elemeket is magában foglal.

I. Egyenlőtlen pozíciók a koncessziós szerződésekben

Az állam bizonyos, az állam kizárólagos tulajdonában álló vagy az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgyak birtoklásának, használatának, hasznosításának jogát a gazdasági élet szereplőinek engedheti át a koncessziós szerződések szabályainál fogva, díjfizetés ellenében, határozott időtartamra. Az állam közjogi és magánjogi szerepe keveredésének egyik legszembetűnőbb példáját éppen a koncessziós szerződés léte adja.

Kérdésként merülhet fel, hogy amennyiben aránytalan megkorlátásokat, államnak adott többletjogokat tartalmaz egy szerződés, amikor az állam magánjogi fél mellett egyben hatóságként is fellép, miért éri meg mégis az állammal szerződnie a piaci szereplőknek? Elegendő annak tudata, hogy az állammal szerződni kiváltságot jelent a piaci szereplőknek? Vagy a Ptk.-ban megfogalmazott azon szabály³, amely a Metró-perék hozományaként kimondja, hogy az államot és az államháztartás részét képező jogi személyt a polgári jogviszonyokból fakadó kötelezettségek költségvetési fedezet hiányában is terhelik, jelenti-e a legfőbb biztosítékot? Milyen hatással lehetnek a felek magánjoginak tűnő jogviszonyaira az állam egyértelműen közhatalmi jogkörben megvalósuló aktusai, adott esetben maga a jogalkotás (pl. ármegállapítás)?

A fenti kérdésfelvetésekből egyben jól érződik a koncessziós szerződések jogági besorolásának nehézsége, ami viszont alapvetően határozza meg az állam szerepét és cselekvési lehetőségeit e kontraktusok körében. A koncessziós szerződések jogági besorolása adja meg tehát arra a kérdésre a választ, hogy az államnak milyen jogai vannak a koncesszorral szemben. Országonként változik ugyanis, hogy a koncessziós szerződések szabályanyagát a közigazgatási jog vagy a magánjog jogintézményeihez sorolják, adott esetben vegyes vagy jogágon keresztülfekvő szerződéstípusként kezelik. A tisztán közigazgatási jogi elmélet nem életképes, mivel az állam fölérendeltségén alapul, ahol az állam egyoldalú jognyilatkozatával mindent megtehet a jogviszonyban (Kovács, 1997: 14). Egyoldalú aktussal hozza létre és szünteti meg a szerződést, módosítja a feltételeket a koncesszió jogosultjának beleegyezése nélkül. Piaci körülmények között nehezen képzelhető el olyan profitorientált szervezet, amely ilyen feltételek mellett folytatni tudná gazdasági tevékenységét. A szerződéses elméletek között több leágazást

¹ A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA-DE Közszolgálati Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására lásd: Horváth M. T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest, Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 3:405. §.

³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 3:406. §.

találunk, kiemelendő a közigazgatási szerződések és a magánjogi szerződések elmélete. A közigazgatási szerződések elméletében az állam nem tisztán magánjogi jogalanyként jelenik meg, hanem a közérdek megtestesítőjeként bizonyos többletjogok illetik meg, míg a magánjogi szerződés elmélet szerint egyáltalán nincsenek ilyen jogosítványai, és éppen ez adja a kritikáját a rendszernek, mégpedig, hogy az állam nem tudja hatékonyan érvényesíteni a köz érdekét (Kovács, 1997: 14). A harmadik értelmezési lehetőséget a vegyes elméletek adják, melyek a tisztán közigazgatási és magánjogi elméletek között elhelyezkedve próbálnak egyensúlyt teremteni a koncesszió adó állam és a koncesszió vevő fél között. A magyar szakirodalomban vitatott annak megítélése, hogy a magyar szabályozás melyik rendszerbe sorolható. Vannak szerzők, akik tisztán magánjoginak fogják fel a jogviszonyt (Kemenes, 1996; Tóth, 1995), míg mások a vegyes elmélet elemeit emelik ki (Dantesz-Imre, 1991; Ádám, 2004). Szintén mások mellett érvelnek, hogy a közjogi elemek megjelenése mellett még mindig a magánjogi elemek domborodnak ki, így a vegyes elmélet alkalmazásáról nem beszélhetünk a magyar szabályozás kapcsán, hanem egy alapvetően magánjogi elmélet jellemző rá, bizonyos közjogi elemekkel kiegészítve (Kovács, 1997; Papp, 2006). Végül létezik olyan álláspont is, amely egyértelműen a közigazgatási elmülethez tartozónak tekinti a koncesszió jogintézményét (Hanák, 1994). Véleményünk szerint a koncessziós szerződések magánjogi szerződésnek minősülnek még akkor is, ha a szerződés speciális tárgya miatt az államnak többletjogokat is juttat a szabályozás. Ezt látszik alátámasztani az is, hogy a koncesszióról szóló törvény⁴ a Polgári Törvénykönyv szabályait jelöli meg háttérszabályként, valamint, hogy a szerződő felek köre a magánjogi jogalanyok közül kerül ki, így alapvetően érvényesül a mellérendeltség és egyenjogúság magánjogi elve.

Annak ellenére ugyanakkor, hogy az állam és egy gazdasági szereplő magánjogi szerződéséről van szó, amely a felek mellérendeltségét és egyenjogúságát hangsúlyozza, valahol elismerést kell nyernie a szerződés speciális tárgyának, a közérdek védelmének, és ezáltal a teljesítés kikényszerítéséhez megfelelő eszközöket kell az állam kezébe adnunk.

A polgári jog eszközei közül a szerződés azonnali hatályú felmondásának joga, az egyoldalú hátrányos szerződésmódosítás joga és ellenőrzési jog áll az állam rendelkezésére, mint többletjog. A koncessziós szerződés szabályai alapján az államot megilleti így például az egyoldalú szerződésmódosítás jogának biztosítása a koncesszor felmondási lehetősége nélkül. Amennyiben egymással egyenlő és mellérendelt jogalanyok szerződése ilyen kikötést tartalmazna, azt tisztességtelen szerződési feltételnek minősítenénk. Ha azonban az állam köt ki ilyen szerződési feltételt a koncessziós szerződésben, az az állami vagyron védelme érdekében számára megengedett. Az ellenőrzési jog terjedelme pedig a vállalkozási és bérleti szerződésekben szabályozott ellenőrzés jogával mutat hasonlóságot (Papp, 2006: 55).

A szerződés újabb specialitása ugyanakkor, hogy a polgári jogtól idegen, közigazgatási jellegű szankciókat is alkalmazhat az állam. Egy Janus-arcú intézményről beszélhetünk tehát azokban az esetekben, amikor az állam az egyik szerződő fél. Az állam ugyanis a magánjogi viszonyokban mintegy skizofrén állapotba kerül önmagával, és a köz érdekeinek védelmét szem előtt tartva adott esetben egyben közjogi szereplőként is feltűnik, összemossa ezzel közjogi és magánjogi szerepkörének határait. Így például hatósági jogkörében eljárva bírságot szabhat ki a koncessziós szerződésben szereplő partnerével szemben, annak szerződésszegése esetén, illetve a koncesszor szerződésszerű teljesítését akadályozó, adott esetben azt kizáró más szankciót is alkalmazhat. Összességében az államot az alábbi közigazgatási jogok illetik meg: figyelem-felhívási jog, bírság kiszabási jog, tevékenység felfüggesztéséhez való jog, tevékenységtől való eltiltási jog, engedély visszavonási jog, valamint a koncessziós szerződés megszüntetésének kezdeményezésére vonatkozó jog. Hozzá tartozik az igazsághoz, hogy a közigazgatási szankciók foganatosítása a hatósági engedélyköteles tevékenységekre vonatkozik, és nem közvetlenül az állam, mint szerződő fél alkalmazza azokat, hanem a tevékenység felügyeletét ellátó állami hatóságok.

II. Szerepek keveredése

Az állam adott esetben maga sem tudja eldönteni, hogy adott jogviszonyban mellérendelt jogalanyként vagy a közhatalom gyakorlójaként szándékozik fellépni. Mint ahogyan fentebb láttuk, nem példanélküli az, hogy az állam magánjogi szerződést köt ugyan, azonban közjogi jogosultságok illetik meg, mint például bírság kiszabásának lehetősége szerződésszegés esetén, mely magatartásnak a polgári jog szabályai alapján a klasszikus szankciója a kártérítés fizetésére kötelezés lenne.

Ezen túl a szerződési kikötések körében az államnak lehetősége van olyan szerződési klauzulákkal szerződni, mely szerződési feltételek más jogalanyok esetében az erősebb pozícióban lévő szerződő fél által alkalmazott tisztességtelen kikötésnek minősülnének.

Ugyanakkor komoly dilemmát jelent, hogy bár a hatósági szerződések szabályanyaga jelentősen és több ponton is eltér a polgári jog szerződésekre vonatkozó dogmatikájától, a hazai bírói gyakorlat – a Kúria döntése nyomán⁵ – egyértelműen magánjogi szerződésként tekint rájuk. Kétségtelen, hogy ez a bírói felfogás elsősorban a bíróságok eljárási lehetőségének, hatáskörének megalapozására szolgál, azonban egyben az állammal szerződő privátszereplő oldalán is komoly garanciát jelenít meg. Ez a garancia abban áll, hogy az állam által alkotott – és ebből következően módosítható – jogszabályok védőháloja mellett a magánjogi jogvita lehetőségét is megnyitja a felek számára. A gyakorlatban azonban látható, hogy az

⁴ 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról, 19. §.

⁵ Legf.Bír.Gf.I.32.777/2000.

egyszerűnek tűnő alaptétel ellenére az ilyen ügyekben ítélkező bíróságok maguk is sokszor választ elé kerülnek, és az állam szuverénként vagy magánjogi félként való megjelenését nehezen védhető és gyakran inkohérens kritériumok mentén próbálják különválasztani.

Érdekes kérdést vet fel az is, amikor az állam vagy egy önkormányzat többségi tulajdoni hányaddal rendelkezik egy gazdasági társaságban és így köt a többségi részese-désével működő társasággal üzemeltetési, bérleti vagy más szerződéseket. Egy ilyen helyzet adta a Pécsi Víziközmű ügy alapját is.⁶ A Pécsi Vízmű Zártkörű Részvénytársaságban a részvények 50,05%-a Pécs városának tulajdonában volt, 48,05%-a a francia Suez-csoport, míg 1,9%-a tíz, Pécs körüli település tulajdonában állt. Pécs városának szerepe tehát kettős volt az ügyben. Egyrészt mint állami szervezetet terhelte a közszolgáltatások nyújtásának kötelezettsége, és az ő törzsvagyonának részét képezte a vízmű hálózat üzemeltetéséhez szükséges eszközök egy része is. E kötelező feladat hatékony és gazdaságos ellátására kötött üzemeltetési szerződést a PV Zrt.-vel. Másrészről ugyan a PV Zrt.-ben többségi tulajdonnal rendelkezett, azonban a francia részvényes volt az, aki a mozgatókét és a szakembereket, szaktudást biztosította a vízmű működéséhez.

A kezdeti békés együttműködés után Pécs önkormányzata elhatározta a francia üzlettárs részvényeinek megszerzését, amely tulajdonképpen a vállalat államosítását jelentette. Az erre irányuló próbálkozások eredménytelenségét követően 2009-ben közhatalmi jogkörével élve kizárta a Zrt. székhelyéről az operatív irányításáért felelős igazgatókat és a többi részvényest. Az ügyben perek és választottbírói eljárások sokasága indult meg. Az önkormányzat és a többi részvényes is birtokvédelmet kért egymással szemben, a francia Suez-csoport pedig kártérítési keresettel élt a várossal szemben. Ebben a jogvitában jól érezhető, hogy a közhatalmi szerepkörben fellépő állam/önkormányzat tevékenysége és érdekei nehezen egyeztethetők össze a magánjogi jogkörben eljáró állam/önkormányzat cselekvéseivel. Kérdés, hogy a privátszférába ilyen szinten beavatkozni indokolt volt-e, holott az adott ügyben nem volt szó vízellátási nehézségekről, problémákról, így a privát és önkormányzati szereplők részvételével működő gazdasági társaság maradtak-e teljesen teljesíteni tudta az önkormányzattal kötött üzemeltetési szerződésből eredő kötelezettségeket. Az önkormányzat birtokvédelmi jogcímre alapított beavatkozása ebből a szempontból inkább tűnik a saját akaratát mindenáron érvényre juttató magatartásnak, mint a közérdek védelmében történő fellépésnek. Az ilyen magatartásoknak azonban hosszú távú következményei lehetnek, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. A globalizációs folyamatokban ugyanis teljesen elszigetelődhetnek az olyan államok, melyek a jogállamiság alapvető elveit és gazdálkodási szabályait nem tartják be.

III. Az állam társasági tulajdonosi mivoltjának alapja, az állami társasági tulajdoni érdekeltség jellege

A hatályos jog az állam gazdasági társaságokban való részvételére vonatkozóan – legalábbis a társasági jog alapításra, szervezetre, működésre irányadó szabályai tekintetében – a társult tagok egyenlőségének elvéből eredően nem határoz meg különös rendelkezéseket. Első ránézésre így az állam gazdasági társaságokban való részvételét a magánjog szabályai megkülönböztetés mentes formában rendezik. Az állam társasági tagságának, társaságokban való részesedésének alapja azonban számos versenyerosztorban megkérdőjelezhető (pl. bankokban való részesedés, Erste). Mi motiválja az államot egy alapvetően kereskedelmi tevékenységben való szerepvállalásra egy olyan piacon, ahol a megfelelő számú szereplő a minőségre és az árakra is kiható, intenzív versenyt garantál? Mennyiben kapcsolódik ez az állam közhasznúságot szem előtt tartó koncepciójához?

Az állam maga is részt vesz közvetlenül vagy szervezetei útján gazdasági társaságokban. A gazdasági társaságok lényegi sajátossága a tagok gazdasági érdekeinek kiszolgálása, mely vagyonszerzésben nyilvánul meg. A forprofit társaságok ennél fogva a nyereségszerzési cél által vezérelve határozzák meg üzletpolitikájukat, és a társasági jog által kínált intézményi keretek is ezt a megközelítést szorgalmazzák. A Ptk. alapvetően rugalmas szervezeti és működési szabályai a gazdasági társaságok vonatkozásában nagyon szűk körben, jellemzően a társaság hitelezőinek, munkavállalóinak, esetleg a kisebbségi tagoknak a védelme érdekében korlátozzák a tagok gazdasági érdekeit kiszolgáló és középpontba helyező működést. Az állam társasági részvétele azonban ideális esetben más indítatású. Első megközelítésben valamely közhasznúsági érdek kiszolgálását kell, hogy megjelenítse, azaz a nyereségszerzés csupán a társaság hermetikusan elzárt közegében minősül célnak; az itt keletkező nyereség ugyanis állami feladatok ellátását biztosítja, és a társaság működése is ilyen célokat kell, hogy kiszolgáljon. A társaság struktúrája és működése azonban – a társasági jog szintjén – mégsem különbözik a privátszféra szereplői által működtetett társaságokra megállapított szabályoktól. Magyarországon ráadásul olyan gazdasági szektorokban is jelen volt és van, nem egy esetben többségi vagy kizárólagos állami tulajdonnal működő társaság, ahol az állam/állami vállalat létét nem indokolhatja valamely közszolgáltatás biztosítása (pl. légiközlekedés – Malév; energiaellátás – állami rezsivállalat). Az állam tulajdonában lévő társaságok ezekben az esetekben egy létező és privát szereplőket is felvonultató piacra lépnek be, ahol szerepük, létük erősen megkérdőjelezhető. Mi a célja az állam piacra lépésének ezekben a szektorokban? A versenyintenzitásának növelése (pl. árverseny generálásával)? Ilyen esetben a gazdasági társaság alapeleme, a nyereségorientált megközelítés akár teljesen kiüresedhet. Valamely, a társadalom széles rétegeit érintő szolgáltatás

⁶ Forrás: Népszava, 2011. február 10.; Figyelő, 2009. november 5–11.; Heti világgazdaság, 2009. október 24.

folyamatos, biztonságos, megfelelő színvonalon történő nyújtása? Ez esetben a modern piacgazdaság alapvető értékeivel szembe helyezkedő állam képe rajzolódik ki.

IV. Információs aszimmetria

A piaci kudarcok egyik típusaként tartjuk számon az információs aszimmetriát. A jelenség lényege, hogy az egymással jogviszonyt létesítő felek oldalán nem egyenlő vagy egyforma arányban állnak rendelkezésre olyan információk, adatok, tények, melyek az adott helyzetben a fél döntési szabadságát befolyásolják, és a ténylegesen kifejtett piaci magatartását végső soron meghatározzák.

Az állam magánjogi fellépése esetén is áttörhetetlen akadályt jelent, hogy számára minden esetben többletinformációk állnak rendelkezésre. A jogok legfőbb letéteményeseként és jogalkotóként olyan információk birtokába jut, mely információkhoz nincs hozzáférése a gazdaság más szereplőinek, így nemzeti és nemzetközi viszonylatban is olyan adatok, tények, információk megszerzésére nyílik lehetősége, melyek alapvetően határozzák meg cselekvésének irányait, jogalkotási tevékenységét. Lényeges és kiemelendő, hogy az állam nem csak címzettje ezen információknak, hanem alakítója is egyben a jogszabályi környezetnek, kijelöli a jogalkotás irányvonalait, és intézkedéseket fogantat az érvényesnek elfogadott és hatályos jogszabályok végrehajtása iránt. Az államot ezért sohasem lehet abszolút elkülöníteni közjogi és magánjogi fellépései során. A magánjogi jogviszonyt létesítő államot is köti természetesen az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség szerződési jogi alapelve,⁷ amely a szerződés valamennyi létszakában megköveteli a felektől, hogy tájékoztassák egymást a szerződést érintő valamennyi lényeges körülményről. Azonban e kötelezettség ellenére sem lesz soha ugyanabban a döntési helyzetben az állammal szerződést kötő fél az állam „ketős személyisége” miatt.

V. Állami szervek piaci magatartásának értékelése

A gazdasági magánjog lényeges szabályozójaként a versenyjog hazai szabályanyaga az állammal – amennyiben nem a részvételével működő valamely vállalkozásról van szó – nem számol. Az állam megjelenése ennek ellenére akár a szerződéses kapcsolatokban, akár közhatalmi tevékenységét gyakorolva, akár egy gazdasági társaság köntösébe bújva mindenképpen jelentős hatást gyakorolhat a piaci versenyre, mely hatás számos esetben negatív, a piaci versenyt torzító, korlátozó, adott esetben azt megakadályozó is lehet.

Érdekes kérdést vet fel ezért az is, hogy mennyiben le-

hetnek alanyai a versenyjognak az állami szervek, amikor versenyjogilag értékelhető piaci magatartást fejtenek ki.

A Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata alapján piaci tevékenységet végez a polgári jog bármely alanya, ha ellenszolgáltatás ellenében vásárol vagy elad, illetve szolgáltatást igényel vagy nyújt függetlenül attól a körülménytől, hogy tevékenysége célja vagy eredményeként profit-hoz jut-e. A GVH határozata alapjául szolgáló ügy tényállásában egy település önkormányzata helyi újság kiadását határozta el, a lap felelős kiadójaként a polgármestert megjelölve. Az eljárás lefolytatására azért került sor, mert a településen egy másik lap is megjelent, az önkormányzati új lappal hasonló terjedelemben és időszakokban, azonban jóval régebb óta. Ezen túl egy harmadik újságot is kiadtak a településen, szintén az önkormányzati újság kiadását időben jóval megelőzően, kisebb terjedelemben. A versenytárs két újság magánkiadásban jelent meg. A három újság közül messze az újonnan piacra lépett önkormányzati lap ára a legalacsonyabb. Az érintett termék és földrajzi piaci vizsgálatának eredményeképpen megállapítható volt az önkormányzati lap gazdasági erőfölényes helyzete. A vállalkozás magatartását így a GVH elmentésnek értékelte a tisztességes gazdasági verseny követelményeivel, mert a mögötte álló szervezet gazdasági erőforrásaira támaszkodva, versenyidegen eszközökkel a versenytársainál kedvezőbb feltételekkel tudta folytatni tevékenységét, mely magatartás egyben alkalmas volt a versenytársak piacról való kiszorítására.⁸

Egy tevékenység, cselekvés piaci magatartássá minősítése különösen hangsúlyos kérdéssé válhat, amennyiben egy közfeladatot ellátó szerv vagy hatóság cselekményét kell elbírálni. A hatósági jogkör gyakorlása ugyan lehet piaci hatású, azonban nem minősül szükségszerűen piaci magatartásnak is egyben. A Gazdasági Versenyhivatalnak az ügyben az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSZ) alárendelt szerveként működő Országos Tisztifőorvosi Hivatal (a továbbiakban: OTH) magatartását kellett elemeznie az élelmiszer előállításához felhasználni kívánt ivóvíz vizsgálatokkal kapcsolatos eljárásokban. Az OTH volt jogosult kijelölni a nevezett vizsgálatot elvégző akkreditációval rendelkező laboratóriumot. A GVH eljárásának indokát az OTH azon magatartása jelentette, hogy hatóságkénti eljárásában kétségbe vonta a más jogszabály által már értékelt és a szolgáltatásvégzés tekintetében a területi szervek versenytársainak minősülő akkreditált szervezetek alkalmasságát, amellyel piacra lépésüket megakadályozta, illetve piaci szereplésüket korlátozta. A GVH az eljárás során megállapította, hogy versenyjogi szankció nem alkalmazható az OTH-val szemben azon az alapon, hogy jogszabályi felhatalmazásból ered a kifogásolt szakmai többletfeltétel előírása, amely hatósági magatartás ugyan szükségszerűen piaci hatású, de nem minősül egyben piaci magatartásnak is. Egy közigazgatási szerv határozatának vizsgálata tehát akkor sem tartozik a versenytör-

⁷ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 6:62. §.

⁸ 83/1998. Vj.

vény hatálya alá, ha az érintett piacon a vállalkozások ennek következtében versenyhátrányba kerülnek.⁹

A GVH esetjoga egyértelmű azonban abban a kérdésben is, hogy egy közfeladatot teljesítő szervezet piaci hatást kiváltó magatartása piaci magatartásként értékelhető, amennyiben közfeladatai ellátásához természeténél fogva nem szükséges az adott magatartás kifejtése.¹⁰ A GVH a Nemzeti Adó- és Vámhivatal magatartását értékelte egy esetben. Az akkori néven még Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal az adózás rendjéről szóló törvény felhatalmazása alapján a bejelentésre, a bevallásra, az önellenőrzésre, az adófizetésre és az adófolyószámla egyeztetésre nyomtatványokat rendszeresített. Annak érdekében, hogy a kereskedelmi forgalomban beszerezhető adónyomtatványok egységes jellegét biztosítsa, pályázatot hirdetett a gyártására és forgalmazására. A pályázaton nyertes nyomdaipari vállalkozások határozatlan időre kizárólagos jogot kaptak a APEH különböző nyomtatványainak gyártására és forgalmazására az ország egész területén. A vállalkozások az APEH-el kötött szerződésben vállalták, hogy összehangolják gyártási és forgalmazási tevékenységüket, míg a közöttük kialakult gyakorlat alapján az APEH határozta meg a nyomtatványok ajánlott értékesítési árát. Velük szemben a GVH azért indított eljárást, hogy megállapítsa, magatartásukkal visszaéltek-e gazdasági erőfölényükkel az érintett piacon. Témánk szempontjából az ármegállapítás bír jelentőséggel, mivel azt a tényállás szerint egy közfeladatot ellátó szerv határozta meg. A GVH bizonyítékok hiányában nem találta megállapíthatónak az APEH magatartásának jogsértő jellegét, azonban kifejtette, hogy amennyiben egy közfeladatot ellátó szerv közfeladatai körét túllépne, és az ármegállapítás területére lépne, azáltal a magatartása szankcionálhatóvá válna. A versenytörvény alapján¹¹ ugyanis vállalkozásnak minősül annyiban, amennyiben a törvényben rögzített közfeladatai végrehajtásához a piaci hatást kiváltó magatartása nem szükségszerű.

GVH kifejtette ugyanakkor, hogy ha egy vállalat nem saját, autonóm érdekei, üzleti tervei szerint cselekszik, hanem az állami intézkedés végrehajtójaként, magatartása a versenytörvény alapján nem nevezhető autonóm piaci magatartásnak. A versenytörvényben foglalt tilalmakat ezért nem lehet vele szemben érvényesíteni, ha adott magatartás az állami intézkedés egyenes következménye, amennyiben alapvetően hiányzik a magatartás piaci, gazdasági jellegéhez szükséges vállalati autonómia. Ha azonban az állami intézkedés befolyással van a piaci magatartásra, viszont a vállalat szabad döntését és mozgásterét az nem korlátozza teljesen, alkalmazható a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltó törvényi rendelkezés. Ilyen esetben is figyelembe kell venni az állami közrehatás szerepét és jellegét a szankcióként kiszabható

bírság összegének megállapításakor, a bírság összegét csökkentő tényezőként.¹²

Következtetésekként, ha az állam szervei és az állam részvételével működő vállalatok magatartásuk jellege alapján, közhatalmi tevékenységük terjedelmét túllépik vagy piaci magatartást fejtenek ki tevékenységükkel, a versenyjog alanyának minősülhetnek, és velük szemben alkalmazható a versenyjog szankciórendszere.

VI. Kiterjedt immunitás a közhatalmi jogkörben okozott károk megtérítése során

Az állam magánjogi fellépésének és közjogi magatartásainak is egyik legjelentősebb, a társadalmat és a jogtudozókat leginkább megosztó területe az állam kártérítési felelősségének és perelhetőségének, immunitásának kérdése. A rendszerváltozás előtt ez a probléma nem merült fel a mindennapi életben, azonban a kérdés megválaszolása a rendszerváltozást követően komoly kihívások elé állította és mai napig is állítja a szakma képviselőit. A '90-es évek nagy horderejű pere a Fővárosi Önkormányzat és az Állam között zajlott egy magánjogi szerződés kérdése felett, ahol a különböző szinten elhelyezkedő bíróságok a két eljárásban meglepő és egymástól eltérő álláspontot képviseltek (Metró-perék).¹³ A 2000-es években további jogviták kerültek felszínre, úgy mint a soproni mélygarázs-ügy vagy kicsit később a pécsi víziközmű esete. Látnunk kell ugyanakkor, hogy az állampolgárok és az állam egymással való viszonyának meghatározó problémájával állunk szemben, hiszen az állampolgárok igénylik annak biztosítékát, hogy amennyiben az állam magatartása a szerződéses jogviszonyokban szerződészegést valósít meg, a kisajátítás nyújtotta lehetőségével él, vagy más módon avatkozik be az állampolgárai életébe, a jogellenesen okozott károkért felelőssé tehető legyen. A kérdés megválaszolásához az állam szerepvállalásának vizsgálata jelentheti a kulcsot.

Az állami immunitás tétele hosszú időn keresztül tartotta magát az egyetemes jogfejlődés során, és a XIX. és XX. század fordulójától kezdődött el az a folyamat, melynek eredményeképpen az immunitás abszolút érvényesülést kívánó elve egyre több ponton csorbat szenvedett (Kecskés, 2001: 236). Az immunitás tanának megváltozott értelmezéséhez és alkalmazásához az állam gazdasági tevékenységekben magánjogi félként való részvétele szolgáltatta a jogalapot.

A magyar jogfejlődést tekintve a rendszerváltozást követően az 1959. évi Polgári Törvénykönyv által kijelölt úton haladt a jogalkalmazás, és az államigazgatási jogkörben okozott károk megtérítésére koncentrált. Mindközben az európai folyamatok ezt a szemléletet már kezdték meghaladni annyiban, hogy az 1970-es évektől

⁹ 164/1998. Vj.

¹⁰ 48/1998. Vj.

¹¹ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról, 1. §.

¹² 100/2002. Vj.

¹³ Legf.Bír.Gf.I.32.777/2000. sz. BH 2001.333.; Legf.Bír.Gfv. X31.639/2001. sz. BH 2002.235.

kezdődően egyre többször merült fel az állam felelősségére vonásának kérdése a közhivatalnokok károkozásán túl a jogalkotással és Európai Közösségi szinten a jogharmonizációs kötelezettség megsértésével okozott károk megtérítése kapcsán.

Az első lépést az Európai Bíróságnak 1971-ben, a *Schöppenstedt v. Bizottság* ügyben hozott ítélete jelentette, ahol a Bíróság kimondta, hogy maga a Közösség mikor vonható felelősségre jogalkotásával okozott károkért. Itt jelent meg először a kirívóan súlyos jogsértés fogalom említése¹⁴, amely kifejezést később megfelelően súlyos jogsértésre finomította a Bíróság (Kecskés, 2001: 239).¹⁵ A *Schöppenstedt* elvként kialakult gyakorlat alapján a közösségi jogalkotó felelősségre vonásához három feltétel bizonyítását kívánták meg. A Közösség jogalkotása gazdaságpolitikai intézkedés, mely az egyén védelmét célul tűző magasabb rendű jogszabályokat sért, és a jogsértés kirívó súlyú.¹⁶

A következő fontosabb állomást az Európa Tanács állami kártérítési felelősséggel foglalkozó 1984. évi ajánlása jelentette. Az ajánlásban meghatározott nyolc elv között az első helyen az állam felelősségének objektív alapokra helyezése állt (Kecskés, 1994, 2001).¹⁷

Az Európai Bíróságnak 1991-ben *Francovich* néven ismertté vált ügyben hozott ítélete az állami immunitás pajzsán való újabb lyukat eredményezett azáltal, hogy a tagállam felelősségét megállapította a jogharmonizációs kötelezettség nem megfelelő teljesítéséért.¹⁸ Az állami immunitás visszaszorításának folyamata az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában a mai napig is tart.

Az európai tendenciák ellenére a magyar bírói gyakorlat meglehetősen visszafogott. A '90-es években és az ezredforduló után megfigyelhető jelenség, hogy a bíróságok a felróhatóság egy elvontabb szintjének bizonyítását követelik meg az államigazgatási, illetve 2014 után közigazgatási, bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott károk esetén. A kirívóan súlyos jogsértés doktrínája a jogkereső közönség oldaláról megnehezíti az igényérvényesítést, és egyben sajátos védelmi ernyőt kínál az állam szerveinek.¹⁹

Közigazgatási jogkörben okozott károknál nem felróható a közigazgatási szerv magatartása, ha eljárása során betartotta a rá vonatkozó jogszabályi előírásokat, azonban nem feltétlenül áll meg akkor sem felelőssége, ha magatartásával vagy mulasztásával jogszabálysértést valósított meg. Bírósági jogkörben okozott károk esetén a kirívó jogsértés doktrínája akként nyer elismerést, hogy a felelősség megállapítására kizárólag olyan esetben kerülhet sor, ha a kárt a bíróság kirívó és nyilvánvaló jogértelmezési, jogalkalmazási hibája vagy a bizonyítékok mérlegelése és értékelése során tanúsított kirívóan okszerűtlen magatartása okozta (Fuglinszky, 2015: 522–528). Ugyanakkor joggal vethető fel a kérdés, szükséges-e vagy fenntartható-e a közhatalom gyakorlóival szemben alkalmazott eltérő magatartási mérce. A szakirodalomban a többségi véleménnyel szemben egyre többen megfogalmazták aggályaikat, kritikáikat. Pákozdi Zita kiemeli, hogy bírósági jogkörben okozott károknál épp a bírói munka lényegét jelentő jogalkalmazási, jogértelmezési kérdéseket vesszük ki a felelősség megállapításához szükséges felróhatóság körében értékelendő tényezők közül (Pákozdi, 2011: 95–98). Pákozdi elmélete szerint különbséget kellene tenni a jogértelmezési tévedések között, egyfajta fokozatosság elve szerint, és nem általános jelleggel valamennyi jogértelmezési hibát kivonni a felróhatósági mérce alól. Vannak szerzők, akik szerint egyáltalán nem tartható és helyes az eltérő felróhatósági mérce alkalmazása, hiszen más szakmák sem mentesülhetnek ezen az alapon a felelősség alól (Kovács, 2007: 665–667). Mindezekkel ellentétben mások a szabad bírói mérlegelés elvonását látnák a felróhatósági mérce megkülönböztetés nélküli alkalmazásában, ami azonban feltétlenül szükséges a hatékony és eredményes ítélkezési tevékenység megvalósításához (Pribula, 2014: 519–520). A viták párharcában *Fuglinszky Ádám* gondolatai mintegy járható közeputat kínálnak egy egységes és kiegyensúlyozott felróhatósági mérce kialakításával, amely figyelemmel van a jogalkalmazási tevékenység speciális voltára is (Fuglinszky, 2015: 547). Valóban indokolatlan és célszerűtlen túl tágra nyitni az igényérvényesítés kapuját, azonban mégis érdemes lenne a jelenleg uralkodó kirívó jogsértés tanán finomítani.

Az eltérő felróhatósági mérce alkalmazása mellett az állam felelősségének kérdései közül még egy, a szakmai közönséget is megosztó kérdésre szükséges kitérnünk, a jogalkotással okozott károk megtérítésének problémakörére. Az 1959. évi Polgári Törvénykönyv nem foglalkozott ezzel a kérdéssel, ahogyan a 2013. évi Polgári Törvénykönyv sem tárgyalja speciális felelősségi tényállásként. A nyugat-európai országokban ugyanakkor a XX. század közepétől egyre erőteljesebben van jelen a kérdés, amelynek az Európai Unió Bíróságának post-*Francovich* gyakorlata még nagyobb hangsúlyt ad (Kecskés, 2003: 9).

A probléma forrása és egyben az első megválaszolandó kérdés, hogy lehet-e az állam jogalkotását jogellenesnek tekinteni azon az alapon, hogy az valakinek kárt okoz; másrészt azáltal, hogy az állam közhatalmi tevékenységét gyakorolja, kerülhet-e magánjogi jogviszonyba a káro-

¹⁴ C-5/71. sz. *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt* kontra Európai Bizottság ügy.

¹⁵ Érdekes a szóhasználat annyiban, hogy a magyar bírói gyakorlat a mai napig az eljáró közigazgatási, bírósági szervezetek kirívó felróhatóságának bizonyítását követeli meg a velük szemben érvényesíteni kívánt kártérítési keresetekben.

¹⁶ C-5/71. sz. *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt* kontra Európai Bizottság ügy, 11. bekezdés.

¹⁷ Az Európa Tanács R (84) 15. számú ajánlása.

¹⁸ C-6/90 és C-9/90. sz. *Andrea Francovich* kontra Olasz Köztársaság és *Danila Bonifaci* és társai kontra Olasz Köztársaság egyesített ügyek.

¹⁹ A 2014. március 15-én hatályba lépett 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről fenntartja a korábbi bírói gyakorlatot (6:548–549. §§). Az igényérvényesítés további feltételei a bírói gyakorlatnak és az új Polgári Törvénykönyvnek köszönhetően azonban mára egyértelművé váltak.

sulttal (Menyhárd, 2013: 400–401). A jogalkotási tevékenység ugyanis egyértelműen a közjog hatálya alá tartozik, az állam közhatalmi cselekvésének megnyilvánulása, ahol nem magánjogi szereplőként van jelen az állam. Az immunitás elvének elfogadása irányába hat mindezen túl a hatalommegosztás elve is. E tényezők bár megnehezítik a szabályozás kialakítását, azonban nem jelentenek leküzdhetetlen akadályt.

Az 1959. évi Polgári Törvénykönyv rekodifikációja során felmerült a jogalkotással okozott károkért való állami felelősség szabályozásának gondolata, ami végül elmaradt. A jogalkotó azonban – szemben a bíróságok által követett gyakorlattal²⁰ – nem vetette el a felelősség e formájának létjogosultságát. A törvénykönyvhöz fűzött indoklás szerint nem kizárt az állammal szemben az igényérvényesítés, és nincs szükség speciális felelősségi tényállás megalkotására sem, hiszen az általános felelősségi alakzat alapján a jogalkotó felelősségre vonható a jogalkotással okozott károkért. „Kétségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősség szabály alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését.”²¹

A jogalkotással okozott károk megtérítésénél az általános kártérítési felelősségi alakzat alkalmazásának elvi lehetősége nem feltétlenül jelenti a gyakorlatban történő érvényesíthetőséget is egyben. A kártérítés megítéléséhez ugyanis a négy alapfeltétel megléte szükséges, amely az állam jogalkotás miatt történő felelősségre vonása esetén nehezen vagy egyáltalán nem bizonyítható. A jogellenesség, ok-okozati összefüggés és a felróhatóság megalapozott állítása – azon esetek kivételével, amikor maga az Alkotmánybíróság mondja ki egy jogszabály Alaptörvénybe ütköző voltát – szinte kizárt. A négy alapfeltétel közül így a kár az, amit a legkönnyebben lehet bizonyítani. A Polgári Törvénykönyv 6:518. §-a alapján jogellenesnek tekintünk minden olyan magatartást, amely jogilag nem megengedett. A károkozó magatartás jogellenességét vélelmezi a Ptk. Az első probléma rögtön itt jelentkezik, ugyanis ahogyan Menyhárd Attila arra rávilágít, az állam jogalkotási tevékenysége nem tartozik a Ptk. hatálya alá (Menyhárd, 2013: 400). Az állam kötelezettségeit az Alaptörvény tartalmazza, amely alapján egyedül az Alkotmánybíróságnak van hatásköre arra, hogy egy konkrét jogszabály Alaptörvénybe ütközését, azaz jogellenességét kimondja.

A felróhatóság intézménye már a közhatalmi szervek működésével és felelősségének megállapításával kapcsolatban is számos kérdést vetett fel, ami alapján a gyakorlatban kialakításra került a kirívó jogsértés tana. Az is nehezíti a helyzetet, hogy a Ptk. alapján a bíróságok nem

vizsgálhatják az állam felróhatóságát a jogalkotásért vagy annak elmulasztásáért, hiszen e kérdés vizsgálata szorosan összefügg a jogellenesség kérdésének alkotmányos vizsgálatával.

A fenti nehézségeken túl számolni kell azzal is, hogy a bíróságok is elzárkóznak a jogalkotással okozott károkért való kártérítés megítélésétől. Ez a tendencia a Kúria ítélezési gyakorlatában is megfigyelhető.²² A kivétel azonban erősíti a szabályt, így találunk példát arra az esetre is, amikor a Kúria alapvetően nem zárkózik el attól a felfogástól, hogy a jogellenesen alkotott jogszabály folytán kártérítési, tehát magánjogi jogviszonyt állapítson meg a felek között. Kifejti azonban, hogy egy jogszabály jogellenességének vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, azt rendes bíróságnak nincs hatásköre elbírálni.²³ Mindezek mellett figyelembe kell venni a mindenkor társadalmi, gazdasági viszonyokat, és legfőképpen az aktuális politikai folyamatokat, ami tovább árnyalja a képet.

Mindezekre tekintettel osztjuk Menyhárd Attila véleményét, mely alapján az állam jogalkotással okozott kártérítési felelősségének megállapításához külön jogszabály megalkotása lenne szükséges (Menyhárd, 2013: 404), mely kijelölné az eljáró fórumot, az alkalmazandó anyagi és eljárásjogi szabályokat.

Záró gondolatok

Az állami immunitás terjedelmének, az állami jogi személyiség mibenlétének meghatározása nem egyszerű feladat. A legtöbb helyzetben igazságtalannak tűnő megoldás hasonló tényállás mellett igazolhatónak látszódhat. Az állam szerződéses viszonyainak értékelésekor, magánjogi magatartásainak elemzésekor úgy véljük, hogy elsősorban a felek magánjogi viszonyának sajátosságaira kell figyelemmel lenni, azonban igyekezni kell az egyensúly megtalálására a közérdek megfelelő védelmének biztosításához is. A piacgazdaságok működésének egyik legfontosabb feltétele a jogbiztonság léte, éppen ezért törekedni kell a jogszabályi környezet és a jogalkalmazási gyakorlat állandóvá és következetessé tételére. Nem az jelenti ugyanis a legnagyobb és leginkább aggasztó problémát, ha a magánjogi viszonyokban – a mellérendeltség és egyenjogúság elvét sértve – az államnak többletjogokat adunk, hanem az, ha a jogszabályok és a jogalkalmazás kiszámíthatatlanná és gazdasági folyamatokat indoklatlanul hátráltatóvá válnak, ezáltal pedig az állam saját érdekeit szolgálja ki a közérdek helyett.

²⁰ BH 1994.312, BH 1998.334, BH 2002.264, Debreceni Ítéletábrla Pf. II. 20 232/2006/4. stb.

²¹ A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 6:548. §-ához fűzött indoklás.

²² BH 1994.31, BH 1998.334, BH 2010.2130.

²³ BH 2001.536.